

Changer la politique sur l'eau étape par étape

Un projet initialement ignoré par le gouvernement devient partie intégrante d'un changement de paradigme

Lorsque la Tunisie a décidé d'agir pour éviter la crise de l'eau qui pointait à l'horizon, elle a concentré tous ses efforts sur l'accroissement de l'approvisionnement. La mise en œuvre d'un projet de recherche soutenu par le CRDI axé sur la demande n'a guère contribué à changer cette perspective à court terme, mais semble toutefois avoir contribué à changer la vision des choses à long terme. Et il constitue encore aujourd'hui un rappel de la nécessité de communiquer les constatations techniques de la recherche de manière compréhensible pour les responsables des politiques.

La Tunisie est un véritable cas de réussite économique – mais la demande excessive à laquelle sont soumises ses ressources en eau limitées risque de compromettre cette réussite.

La Tunisie a connu des taux de croissance annuelle atteignant 5 % et vu son revenu par habitant plus que quintupler entre 1960 et 1997. La proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté est en outre passée de 22 % à 6,2 % entre 1975 et 1995.

Ces progrès spectaculaires ont projeté la Tunisie en dehors des rangs des pays en développement. Elle est maintenant considérée comme une « économie émergente », et les trois-quarts de sa population fait maintenant partie de la classe moyenne. Cette situation économique avantageuse et une répartition relativement équitable de la richesse ont par ailleurs aidé la Tunisie à éviter l'instabilité politique dont ont été affligés de nombreux autres pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

Les réalisations de la Tunisie sont d'autant plus spectaculaires qu'elles se sont produites malgré une pénurie d'eau. En Tunisie, le volume annuel d'approvisionnement en eau est de 430 mètres cubes par personne, soit bien en deçà de la quantité figurant dans la définition de pays pauvres en eau établie par la Banque mondiale, à savoir 1 000 mètres cubes d'eau par personne.

Mais il y a maintenant des nuages à l'horizon. L'agriculture et les autres secteurs qui ont lancé la croissance de la Tunisie ont été développés sans guère d'attention à l'utilisation efficace des ressources en eau, entraînant un risque

d'épuisement des réserves d'eau susceptible de déclencher une crise. Le gouvernement s'est penché sur cette question dans un document d'orientation diffusé en 1990, mais les solutions qui y étaient proposées mettaient surtout l'accent sur les coûts élevés du processus de développement de nouvelles sources d'approvisionnement. L'aspect de la conservation de l'eau demeurait vague et sans lien avec la stratégie générale du gouvernement.

Élargissement du débat

Le CRDI a vu à cette époque une occasion d'élargir le débat sur les politiques en Tunisie, et sensiblement au même moment où la Tunisie a produit son document d'orientation il a amorcé un programme de recherche sur les stratégies de gestion de la demande en eau (GDE), ce qui signifiait de s'intéresser plutôt à la demande qu'à l'approvisionnement.

Les chercheurs étaient convaincus que la Tunisie pourrait tirer profit d'une telle approche. La majorité des nouvelles sources d'approvisionnement en eau du pays ayant déjà été repérées ou exploitées, les possibilités de répondre aux demandes futures en augmentant l'approvisionnement étaient limitées. Et les nouvelles avenues explorées par des chercheurs tel que le professeur Mohammed Salah Matoussi, de l'Université de Tunis, étaient beaucoup plus prometteuses – étoile montante du milieu universitaire, le professeur Matoussi avait commencé à s'intéresser aux rôles que pourraient jouer les mécanismes économiques (tels les systèmes de tarification de l'eau) dans la conservation de l'eau. Le CRDI a décidé de soutenir la recherche du professeur Matoussi parce qu'il



croyait que la Tunisie pourrait en tirer des avantages d'ordre environnemental et économique. Il est mentionné dans une étude du projet menée par le CRDI (rédigée par Tracy Tuplin d'après les travaux de Sarah Earl et Bryon Gillespie, chercheurs au CRDI) que le projet *GDE en Tunisie* visait principalement à élaborer une stratégie intégrée de gestion de la demande en eau qui permettrait d'utiliser plus efficacement les ressources hydriques limitées; d'éviter le rationnement dont s'accompagnerait éventuellement toute pénurie d'eau; et de reporter les investissements dans les infrastructures lourdes en vue d'accroître l'approvisionnement.

Le CRDI espérait également que si ce projet réussissait en Tunisie il puisse servir de modèle à d'autres pays de la région.

Volonté d'exercer une influence sur les politiques

Au départ, le plan était d'atteindre ces objectifs en exerçant une influence directe sur les responsables des politiques. Tracy Tuplin explique qu'au cours de l'élaboration des paramètres du projet « on a consacré beaucoup de temps à l'examen des stratégies afin de garantir que les travaux menés permettraient d'éclairer l'élaboration des politiques en matière d'eau dans la région. » Il était clair que « l'accent devait être mis sur les répercussions sur les politiques plutôt que sur l'élaboration de modèles économiques. »

Pendant un certain temps, il a semblé que le projet aurait une influence sur l'élaboration des politiques en Tunisie. À mi-parcours du projet, des documents internes du CRDI révélaient un vif désir d'obtenir des résultats; la recherche menée dans le cadre du projet était mentionnée dans les rapports du gouvernement et les fonctionnaires semblaient commencer à s'intéresser à des questions telle que la tarification de l'eau. On pouvait même lire dans la conclusion d'un rapport qu'il s'agissait d'un projet très réussi qui avait permis d'attirer l'attention sur l'aspect « demande » de la gestion de l'eau. Mais en fin de parcours, l'optimisme n'était plus au rendez-vous. Il devenait évident que le principal résultat du projet serait la publication d'articles dans des revues savantes, auxquels les responsables des politiques n'accordaient guère d'attention. Quelle est l'origine de cette démobilisation ? Plusieurs années après la fin du projet, Sarah Earl et Bryon Gillespie sont allés rencontrer des chercheurs affectés au projet à l'époque et des représentants du gouvernement tunisien; leurs entrevues ont permis de jeter une certaine lumière sur la question.

Ces entrevues ont notamment révélé que les chercheurs ne faisaient pas confiance aux représentants du gouvernement avec lesquels ils étaient appelés à travailler, et que ces derniers méprisaient les méthodes des chercheurs. Cette méfiance réciproque relève de l'hypothèse des « deux communautés » du théoricien Nathan Caplan, selon laquelle chercheurs et fonctionnaires évoluent souvent dans deux mondes à part sur les plans du comportement, des attentes et de la vision des choses.

Un représentant du ministère de l'Agriculture a effectivement reconnu l'existence d'un tel clivage des mentalités en Tunisie et indiqué que cette scission pourrait disparaître s'il y avait plus d'échanges entre les deux groupes à l'occasion des activités de diffusion des résultats de recherche et si chercheurs et fonctionnaires modifiaient leurs façons de faire. Selon lui, les chercheurs universitaires devraient s'employer à mieux résumer leur recherche (pour que les fonctionnaires, très occupés, puissent les lire) et s'engager davantage dans la recherche appliquée. De leur côté, les responsables des politiques devraient formuler plus clairement les problèmes qu'ils souhaitent voir résolus.

Influence indirecte sur les politiques

Le fait que les chercheurs n'aient pas réussi à créer un lien direct avec les responsables des politiques signifie-t-il que le projet a été un échec ?

L'évolution de la situation depuis la fin du projet nous porte à croire que non. La gestion de la demande en eau est devenue l'un des piliers de la politique du gouvernement tunisien dans le domaine de l'eau – l'une des trois formules étroitement liées avancées pour gérer cette indispensable ressource. À plus vaste échelle, le Forum sur la gestion de la demande en eau (FGDE) a mis la question à l'avant-scène dans le cadre de conférences qui ont réuni des participants de onze pays de la région. L'analyse économique et les instruments économiques de promotion de la conservation constituent les pierres angulaires de la GDE. La gestion de la demande en eau est maintenant généralement acceptée, mais il s'agissait d'une formule nouvelle lorsque le professeur Matoussi s'en est fait le défenseur au début des années 1990. Tous ces éléments indiquent qu'avec le temps, les idées des chercheurs tunisiens *ont bel et bien* transpiré dans la sphère de l'élaboration des politiques.

Evert Lindquist s'est intéressé à la capacité de la recherche d'influencer les politiques de manière détournée. L'un des moyens indirects d'exercer cette influence consiste à *améliorer les capacités d'élaboration des politiques*, c'est-à-dire aider les individus ou les organisations à acquérir des connaissances ou des compétences qu'ils pourront mettre à profit ultérieurement dans un contexte différent.

Le projet *GDE en Tunisie* a de toute évidence favorisé une telle expansion des capacités en permettant au professeur Matoussi – innovateur de premier plan dans le domaine de l'application de la théorie économique à la gestion de l'eau – de raffiner son approche et ses méthodes. Le projet a également soutenu des étudiants de cycle supérieur qui s'intéressaient aux mêmes questions. En bout de ligne, le soutien accordé aura permis aux idées du professeur Matoussi de faire leur chemin en Tunisie et dans toute la région. Tracy Tuplin écrit : « Le soutien du CRDI à ce projet a contribué à la création en Tunisie du premier groupe capable d'analyser la gestion de l'eau selon les paramètres de l'économie quantitative. »

Lindquist fait également observer que la recherche peut exercer une influence à long terme sur les politiques grâce à un *élargissement des horizons en matière de politiques*. Autrement dit, les chercheurs peuvent diffuser de nouvelles idées susceptibles d'inciter les responsables des politiques à présenter les questions différemment ou à s'engager dans des débats de nature différente. Il est également clair que le projet GDE en Tunisie a joué ce rôle. Comme l'a souligné David Brooks, administrateur responsable de la dernière phase du projet pour le CRDI, le fait que le projet était axé sur la demande en eau a fait découvrir aux responsables des politiques une approche qui semblait rigide à prime abord.

Toutefois, grâce à leur engagement au sein de réseaux de valorisation de l'eau, les participants au projet ont réussi à faire comprendre l'idée que la demande en eau n'était pas un paramètre fixe (comme on l'avait supposé) mais bien une variable susceptible d'être assujettie aux pressions économiques. En Tunisie, les membres de l'équipe de recherche ont travaillé avec la Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE), tandis qu'à l'échelle régionale, le professeur Matoussi a œuvré au sein du Forum sur la gestion de la demande en eau, qui a fait de l'influence sur les politiques l'un de ses principaux objectifs.

À la recherche d'une influence directe

Mais les chercheurs auraient-ils pu espérer obtenir davantage que ces influences indirectes sur les politiques ? Était-il inévitable de ne pouvoir parvenir à exercer une influence directe sur les responsables des politiques au cours de la durée du projet *GDE en Tunisie* ?

L'analyse rétrospective de Sarah Earl et Bryon Gillespie nous éclaire sur la manière de stimuler la création de liens fructueux entre les chercheurs et les responsables des politiques. Il ressort de leurs constatations que le projet n'a pas réussi à influencer les responsables des politiques à court terme non pas parce que la tâche était impossible, mais bien parce que les stratégies appropriées n'ont pas été utilisées.

Ainsi, aucun plan clair sur la manière de diffuser les résultats de la recherche n'avait été élaboré. Les documents très techniques n'ont pas été vulgarisés afin de les rendre accessibles aux non mathématiciens. Des ateliers ont été organisés, mais ils s'adressaient principalement à un public d'universitaires, et les travaux des chercheurs ont été publiés dans des revues spécialisées, dont certaines n'étaient pas disponibles en Tunisie. De plus, en raison de problèmes d'accès à Internet, il a été impossible de créer comme prévu un site Web pour le projet.

Mais l'absence de stratégie de communication semble relever de causes plus profondes, liées à la structure même du projet. L'équipe était en majorité composée de spécialistes, et aucun de ses membres n'était précisément chargé des relations avec les responsables des politiques. En outre, étant donné que la rémunération des chercheurs était très peu élevée, ceux-ci considéraient la possibilité de publier leurs travaux dans des revues spécialisées comme leur véritable rétribution. Ils ne considéraient pas que traduire les résultats de leur recherche en langage accessible aux responsables des politiques faisait partie de leur mandat.

Tracy Tuplin souligne que les normes ont changé depuis l'époque du lancement de *GDE en Tunisie*. Maintenant, le CRDI et ses partenaires accordent davantage d'attention aux volets « influence sur les politiques » et « communications » des projets. « Aujourd'hui, dit-elle, le CRDI recherchera des promoteurs des politiques, pour ainsi dire, ou des gens capables de promouvoir le changement et de saisir le contexte, tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur. »



En bout de ligne, il est clair qu'il faudra prendre les moyens voulus pour pouvoir exposer les répercussions de la recherche sur les politiques et les diffuser auprès des responsables de l'élaboration des politiques publiques. Cela n'ira pas de soi, et il faudra planifier ces tâches fondamentales et prévoir les budgets nécessaires dès le début des projets de recherche.

« La recherche seule, quelque en soit la qualité, ne permet pas d'attirer l'attention des responsables des politiques sur les questions importantes de l'heure », écrit Tracy Tuplin.

Quelques leçons apprises

- ❑ Il est possible d'exercer une influence sur les politiques dans l'immédiat ou à long terme. Un projet de recherche qui n'influence pas les responsables des politiques directement et dans l'immédiat peut cependant avoir des répercussions à plus long terme. Par exemple, cette recherche peut contribuer à accroître la capacité des responsables des politiques d'intégrer des approches et des pratiques nouvelles. Elle peut également élargir les horizons des autres chercheurs et leur permettre d'appliquer de nouvelles connaissances à la résolution des problèmes qu'ils étudient.
- ❑ Une équipe de recherche doit compter parmi ses membres des personnes capables de présenter les résultats de recherche de manière accessible aux responsables des politiques.
- ❑ Il faut planifier et budgétiser les stratégies de communications — celles-ci n'apparaîtront pas d'elles-mêmes.
- ❑ Les projets devraient comporter des mesures visant à inciter les chercheurs à se concentrer sur les répercussions de leur recherche sur les politiques. Il est important que les chercheurs comprennent mieux le rôle qu'ils peuvent jouer sur le plan de l'élaboration de politiques publiques judicieuses.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions viables aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels ils font face. L'appui du CRDI sert en particulier à consolider la capacité de recherche indigène. Partant du constat que l'influence exercée sur le processus des politiques est un volet important de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a dressé le bilan stratégique de plus de 60 projets répartis dans une vingtaine de pays afin d'examiner dans quelle mesure et selon quelles modalités les travaux financés influent sur les politiques publiques et la prise de décision. Pour plus d'information, consultez www.crdi.ca/evaluation_politique